Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2016

194

Besluit van 12 mei 2016 op het beroep van de Raad van Ministers van Curaçao tegen het Besluit van 8 oktober 2015, houdende de toepassing van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten vanaf 10 oktober 2015

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 9 mei 2016, Directie Koninkrijksrelaties, nr. 2016-0000256413;

Beschikken bij dit besluit op het beroep, ingesteld door de Raad van Ministers van Curaçao bij brief van 5 november 2015, tegen Ons besluit van 8 oktober 2015, Stcrt. 38426;

Gelet op het ontwerpbesluit van de Raad van State van het Koninkrijk inzake de beslissing op beroep, ingevolge artikel 26, eerste lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (aangeboden bij brief van 22 april 2016, nr. W04.15.0396/I/K) en dat de in het ontwerpbesluit opgenomen beslissing op het beroep uitsluitend is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden;

1.1. Overzicht van het geschil

Bij besluit van 8 oktober 2015, Stcrt. 38426, hebben Wij een besluit genomen, houdende de toepassing van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna: de Rijkswet) vanaf 10 oktober 2015. Dit besluit hield in dat overeenkomstig het advies van de evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (hierna; de evaluatie-commissie) voor Curaçao en Sint Maarten vanaf 10 oktober 2015 alle verplichtingen die volgen uit de Rijkswet van toepassing blijven.

Ingevolge artikel 26, eerste lid, van de Rijkswet kan de Raad van Ministers van Curaçao tegen een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 33 van de Rijkswet beroep instellen bij Ons. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep.

De Raad van Ministers van Curaçao heeft bij brief van 5 november 2015 bij Ons beroep ingesteld. Op 18 maart 2016 heeft hij nadere stukken ingebracht.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft, als vertegenwoordiger van de Kroon, op 26 januari 2016 een verweerschrift ingediend.

De Raad van State van het Koninkrijk heeft een commissie belast met het onderzoek in de zaak en de voorbereiding van de voordracht van het koninklijk besluit tot beslissing op het beroep.

De commissie, bestaande uit de staatsraden Wiebenga (voorzitter), Borstlap, Croes, Sorgdrager en Verhey, heeft op 29 maart 2016 de Raad van Ministers van Curaçao (hierna: appellant), vertegenwoordigd door mr. R.F. van den Heuvel, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als vertegenwoordiger van Ons (hierna: verweerder), vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat en mr. C.A. Geleijnse, gehoord in een openbare zitting (hierna: de zitting).

1.2. Het wettelijk kader

Voor de beoordeling van het beroep zijn de volgende bepalingen van de Rijkswet van belang:

Artikel 4. Taken

1. De taken van het college zijn, onverminderd de in andere artikelen van deze wet genoemde taken:

a. het toezicht op de toepassing door de landen van de normen, genoemd in artikel 15, bij de uitvoering en de verantwoording van de begroting en bij het betalingsverkeer;

b. het toetsen of de landen voldoen aan de in deze wet vastgelegde voorwaarden voor het aangaan van rentedragende leningen en rentedragende kredieten;

c. het rapporteren aan en adviseren van Onze Ministers van Financiën van de landen, de beide Staten, de besturen en, door tussenkomst van Onze Minister, de raad van ministers van het Koninkrijk;

d. het toezicht op de voortgang van de implementatie van de verbetering van het financieel beheer.

2. Het college zendt eens per half jaar door tussenkomst van Onze Minister een schriftelijk verslag over zijn werkzaamheden aan de raad van ministers van het Koninkrijk en aan de besturen, de beide Kamers der Staten-Generaal, en de beide Staten.

3. Het college verstrekt desgevraagd inlichtingen over zijn werkzaamheden aan Onze Minister, aan Onze Minister van Financiën van Nederland en aan de besturen.

4. Onze Minister kan, na instemming van de raad van ministers van het Koninkrijk, die handelt in overeenstemming met de besturen, beleidsregels vaststellen en algemene en bijzondere aanwijzingen geven ten aanzien van de uitoefening van de in deze wet aan het college toegekende taken en bevoegdheden.

Artikel 15. De financiële normen voor begrotingen

1. Voor de beoordeling van de vastgestelde begroting van een land en een vastgestelde verordening tot wijziging van de begroting hanteert het college de volgende normen:

a. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de gewone dienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen;

b. de in de begroting en de meerjarige begroting opgenomen uitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door de ter dekking van die uitgaven opgenomen middelen, rekening houdend met de verwachte ontvangsten uit de opbrengst van geldleningen;

c. de rentelastnorm wordt niet overschreden.

2. Bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, worden de volgende aspecten betrokken:

a. in de begroting en de meerjarige begroting zijn alle verwachte

uitgaven en verwachte ontvangsten opgenomen;
b. de in de begroting opgenomen ontvangsten en uitgaven worden toereikend toegelicht;
c. de begroting is zodanig ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.
3. Bij de begroting wordt een uiteenzetting verstrekt van de financiële toestand van het land.

Artikel 19. Verbetering van het financieel beheer

1. De besturen rapporteren uiterlijk zes weken na afloop van ieder kwartaal aan het college over de uitvoering van de implementatieplannen ter verbetering van het financieel beheer. Het college en de besturen stellen ten behoeve van die rapportage gezamenlijk een model vast, dat aangeeft over welke onderwerpen gerapporteerd wordt.
2. Het college kan de besturen ter zake van de uitvoering van de implementatieplannen aanbevelingen geven.
3. Het college kan aanbevelingen geven op het terrein van het financieel beheer, rekening houdend met de bevindingen van de interne accountant en van de Algemene Rekenkamers van Curaçao en van Sint Maarten.

Artikel 26. Beroep

1. Tegen een koninklijk besluit als bedoeld in deze wet, houdende een of meer aanwijzingen, of tegen een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 33 staat voor een bestuur gedurende dertig dagen na verzending van het besluit beroep open bij Ons. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met het voorbereiden van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. Ons besluit wordt in het voor de bekendmaking van landsverordeningen gebruikte publicatieblad van het betrokken land bekend gemaakt en ter kennis van het betrokken bestuur en de Staten gebracht.
2. De Raad van State van het Koninkrijk kan bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit, bedoeld in het eerste lid, belanghebbenden, getuigen, deskundigen en tolken oproepen om tijdens het onderzoek ter zitting te worden gehoord. De Raad stelt in ieder geval het betrokken bestuur in de gelegenheid te worden gehoord.
3. De artikel 45 van de Wet op de Raad van State zijn van overeenkomstige toepassing.
4. De artikelen 6:5, 6:6, 6:14, 6:15, 6:17, 6:21, 8:24, 8:25, 8:27 tot en met 8:29, 8:31, 8:32, 8:33 tot en met 8:36, eerste lid, 8:39, 8:50, 8:61 en 8:62 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing. Ambtsberichten en andere door Onze Minister aangewezen stukken zijn niet openbaar.
5. Het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep, bedoeld in het eerste lid, is niet openbaar.
6. Artikel 27d van de Wet op de Raad van State is van overeenkomstige toepassing. Het onderzoek ter zitting is openbaar.
7. Het beroep schorst niet de werking van het besluit waartegen het is gericht.
8. De Raad van State van het Koninkrijk kan een procesreglement vaststellen voor de behandeling van het beroep, bedoeld in het eerste lid, en van het verzoek om een voorlopige voorziening, bedoeld in artikel 27.
9. Binnen twee maanden na ontvangst van het ontwerpbesluit kan Onze Minister, met vermelding van de gerezen bedenkingen, de Raad verzoeken zijn ontwerp in nadere overweging te nemen. In het kader van die nadere overweging stelt de Raad opnieuw het betrokken bestuur in de gelegenheid te worden gehoord.

10. Ons besluit wijkt niet af van het ontwerp of, indien daarvan sprake is, het nader ontwerp, voor zover het advies van de Raad uitsluitend is gebaseerd op rechtmatigheidsgronden, en voor het overige uitsluitend indien zeer zwaarwegende, op het in deze wet geregelde toezicht betrekking hebbende, gronden daartoe aanleiding geven. Indien Ons besluit afwijkt van het ontwerp of het nader ontwerp wordt het in het Staatsblad geplaatst met een rapport van Onze Minister. Dit rapport bevat in ieder geval de argumenten op grond waarvan wordt voorgesteld af te wijken van het ontwerp respectievelijk het nader ontwerp, alsmede het ontwerp zelf en indien daarvan sprake is, het nader ontwerp.

11. Ons besluit wijkt voorts niet af van het ontwerp dan na toepassing van het negende lid, eerste volzin. Indien niet binnen twee maanden een verzoek als bedoeld in de eerste volzin van het negende lid is gedaan, beslissen Wij overeenkomstig het ontwerp van de Raad van State van het Koninkrijk.

12. Besluiten van Onze Minister op grond van deze wet zijn niet vatbaar voor beroep op de administratieve rechter op grond van de landsverordeningen van de landen die de administratieve rechtspraak regelen of de Algemene wet bestuursrecht. Dit geldt eveneens voor Ons besluit als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 33. Evaluatie en beëindiging toezicht

1. De raad van ministers van het Koninkrijk beslist vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet of en, zo ja, met ingang van welk tijdstip een van de landen of beide een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeft na te komen.

2. Zolang ten aanzien van een land een of meer verplichtingen op grond van deze wet nog van toepassing zijn, wordt na een besluit als bedoeld in het eerste lid drie jaar later opnieuw een besluit genomen en vervolgens telkens binnen een periode van drie jaar na ieder besluit.

3. Een besluit als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt genomen bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister.

4. De raad van ministers van het Koninkrijk kan, al dan niet naar aanleiding van een advies daartoe van de evaluatiecommissie, bedoeld in het zevende lid, of op een gemotiveerd verzoek van het land, beslissen dat een besluit als bedoeld in het tweede lid, op een eerder tijdstip wordt genomen.

5. Indien de raad van ministers van het Koninkrijk een advies of verzoek als bedoeld in het vierde lid, niet opvolgt, motiveert hij dit besluit.

6. Een besluit als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt niet genomen dan nadat aan de raad van ministers van het Koninkrijk een advies is uitgebracht door een evaluatiecommissie als bedoeld in het zevende lid. De raad van ministers van het Koninkrijk kan slechts gemotiveerd, op gronden ontleend aan de normen, genoemd in artikel 15, afwijken van het advies van de evaluatiecommissie.

7. Onze Minister stelt, in overeenstemming met de raad van ministers van het Koninkrijk, uiterlijk zes maanden voorafgaande aan een beslissing als bedoeld in het eerste en tweede lid, in voorkomend geval na toepassing van het vierde lid, een evaluatiecommissie in. De evaluatiecommissie bestaat uit vier onafhankelijke leden die op grond van deskundigheid en volgens de volgende procedure worden benoemd:

a. de voorzitter in overeenstemming met Onze Ministers van Financiën van de landen;

b. een lid in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van het land Curaçao;

c. een lid in overeenstemming met Onze Minister van Financiën van het land Sint Maarten;

d. een lid, aan te wijzen door Onze Minister.

8. Een evaluatiecommissie kan zich ter uitvoering van haar werkzaamheden laten ondersteunen.

9. Een evaluatiecommissie brengt uiterlijk drie maanden nadat deze is ingesteld, door tussenkomst van Onze Minister, advies uit aan de raad van ministers van het Koninkrijk. Het advies bevat gemotiveerde oordelen en aanbevelingen.

10. Het advies van de evaluatiecommissie bevat in ieder geval:

a. een oordeel over de vraag of het desbetreffende land structureel voldoet aan de normen, genoemd in artikel 15, en of alsdan het te nemen besluit, bedoeld in het eerste onderscheidenlijk het tweede lid, kan inhouden dat de verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen door het desbetreffende land;

b. een oordeel of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden, waaronder die genoemd in artikel 25, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan;

c. een oordeel of de toepassing van de normen, genoemd in artikel 15, zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen en welke verplichtingen het in dat geval kan betreffen;

d. een aanbeveling over het tijdstip van de volgende evaluatie;

e. indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat voortzetting van deze wet, geheel of gedeeltelijk, nodig is, aanbevelingen aan het desbetreffende land over maatregelen die bevorderen dat het aan de normen kan voldoen;

f. zo nodig, met het oog op een optimale uitvoering van deze wet, aanbevelingen aan de landen met betrekking tot het krachtens deze wet uit te oefenen toezicht.

11. Een land voldoet structureel aan de normen, genoemd in artikel 15, indien het ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel heeft voldaan aan deze normen en deze normen in zijn regelgeving heeft verankerd. Bij het oordeel, bedoeld in de eerste volzin, betrekt de evaluatiecommissie mede de door het college gedurende de evaluatieperiode uitgebrachte adviezen en rapportages en de eventuele, op grond van deze wet gegeven aanwijzingen.

12. Alvorens advies uit te brengen hoort de evaluatiecommissie het betrokken bestuur. Het bestuur reageert binnen een week. In het geval het bestuur bezwaar maakt tegen een of meer onderdelen van het ontwerpadvies en in het advies aan deze bezwaren geen gevolg wordt gegeven, vermeldt de evaluatiecommissie deze bezwaren in het advies alsmede de reden waarom aan deze bezwaren geen gevolg is gegeven.

13. Artikel 8 is ten aanzien van de evaluatiecommissie van overeenkomstige toepassing.

2. Het beroep

2.1. Procedureel bezwaar

Appellant voert in het beroepschrift aan dat, gelet op de tekst van artikel 33 van de Rijkswet en de memorie van toelichting, ten aanzien van Sint Maarten en Curaçao afzonderlijke koninklijke besluiten hadden moeten worden vastgesteld. Ter zitting heeft appellant deze beroepsgrond ingetrokken.

2.2. Algemeen

Appellant voert aan, dat bij de beantwoording van de vraag of een of meer verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen, door de evaluatiecommissie (en de Rijksminis-

terraad die het oordeel van de evaluatiecommissie heeft overgenomen) een te extensieve interpretatie van artikel 33 van de Rijkswet is gehanteerd.

Appellant wijst op het in het Statuut van het Koninkrijk neergelegde uitgangspunt van autonomie: het begrotingsbeleid is een landsaangelegenheid. De Rijkswet een in consensus aanvaarde wet dient tegen deze achtergrond te worden bezien en toegepast. Volgens appellant maakte de Rijkswet juist de in het Statuut voorziene autonomie mogelijk en garandeerde deze, terwijl de Rijksministerraad de Rijkswet gebruikt om inbreuken op die autonomie te maken. In het bijzonder wijst appellant erop dat de vraag of Curaçao voldoet aan de begrotingsnormen van artikel 15 van de Rijkswet een aangelegenheid is die op grond van de Rijkswet ter beoordeling staat van de rijksministerraad, maar dat de vraag hoe Curaçao het ertoe leidt dat zij hieraan voldoet, een autonome aangelegenheid is waarin de rijksministerraad zich niet kan mengen met een beroep op de Rijkswet.

2.3. Zelfstandig voldoen

Appellant brengt verder naar voren dat de evaluatiecommissie bij de beoordeling niet in aanmerking neemt of Curaçao «structureel voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet», maar of Curaçao «met de eigen instituties en het eigen bestuurlijk handelen en toezicht tot een structureel gezonde financiële huishouding in staat is». In het bestreden koninklijk besluit wordt in dit verband gesproken van «geheel en zelfstandig hebben voldaan aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet». Appellant stelt dat deze eis van zelfstandigheid niet uit de Rijkswet voortvloeit en de Rijkswet voor die eis onvoldoende aanknopingspunten biedt, ook al worden de door de evaluatiecommissie en de Rijksministerraad gehanteerde termen in de toelichting bij artikel 33 van de Rijkswet genoemd (Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, blz. 18: «Ook beziet de evaluatiecommissie bij haar beoordeling in hoeverre er door de landen zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan»)).

2.4. Financieel beheer

Tegen de achtergrond van het vorenstaande betoogt appellant voorts dat van de beoordelingsmaatstaf slechts deel uitmaakt de beoordeling of structureel – dat wil zeggen drie achtereenvolgende begrotingsjaren – aan de begrotingsnormen van artikel 15 van de Rijkswet wordt voldaan. De Rijkswet geeft in de artikelen 17 en 19 weliswaar normen voor de uitvoering van de begroting en voor het financieel beheer, maar bij de vraag of structureel aan de begrotingsnormen van artikel 15 van de Rijkswet wordt voldaan spelen deze normen geen rol, nu in artikel 33, tiende lid, van de Rijkswet slechts naar de begrotingsvoorschriften van artikel 15 van de Rijkswet wordt verwezen. Er mag volgens appellant derhalve uitsluitend worden beoordeeld of de begrotingen in drie achtereenvolgende jaren voldoen aan de begrotingseisen van artikel 15 van de Rijkswet. Hoe de uitvoering van de begrotingen en het financieel beheer plaatsvindt, doet volgens appellant voor deze beoordeling niet ter zake.

Ter zake van het financieel beheer, bedoeld in artikel 19 van de Rijkswet, merkt appellant daarbij nog op, dat niet is voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid inzake financieel beheer. Artikel 19 van de Rijkswet strekt er slechts toe dat de al eerder vastgestelde implementatieplannen voor verbetering van het financieel beheer worden uitgevoerd. Het College financieel toezicht (Cft) heeft in dat verband slechts een bevoegdheid tot het geven van een aanbeveling (artikel 19, tweede en derde lid, van de Rijkswet) en beschikt niet over een aanwijzingsbevoegdheid dienaangaande.

Ter zitting heeft appellant over het financieel beheer opgemerkt dat hij onderkent dat verbetering van het financieel beheer noodzakelijk is voor een goed functionerend overheidsapparaat en dat hij erkent dat het financieel beheer niet perfect is. Indien echter aan de begrotingsnormen wordt voldaan moet volgens appellant worden geconstateerd dat het financieel beheer op een dusdanig niveau is, dat dit het voldoen aan de begrotingsnormen niet in de weg staat. Volgens appellant dient het financieel beheer dan ook niet zelfstandig te worden getoetst, maar kan het slechts betekenis hebben in het kader van de toetsing of aan de begrotingsregels wordt voldaan.

Daarbij brengt appellant voorts naar voren dat de normen voor goed financieel beheer niet in de wet staan. Daardoor is de normstelling dienaangaande onvoldoende eenduidig, zo merkt ook de evaluatiecommissie volgens appellant op. Tussen Curaçao en het Cft zijn in de praktijk weliswaar werkafspraken gemaakt, maar daarmee veranderen de normen van de Rijkswet niet. Bovendien richt het Cft zich in de toezichtspraktijk gaandeweg op steeds andere punten. Dat leidt ertoe dat sprake is van een bewegend doel. Dat behoeft uit oogpunt van verbetering van het financieel beheer volgens appellant niet verkeerd te zijn, maar wel wanneer deze werkafspraken voor Curaçao in het kader van het onderhavige besluit als normstelling gaan fungeren. Een dergelijke werkwijze staat volgens appellant op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel. Indien een dergelijke normstelling wenselijk wordt geacht, is daarvoor volgens appellant nieuwe consensuswetgeving nodig.

3. Het verweer

3.1. Algemeen

Verweerder wijst in het verweerschrift op de achtergrond van het wettelijk kader. Die is volgens verweerder gelegen in de staatkundige hervorming van 2010 en de daarbij toegepaste schuldsanering. In het bijzonder verwijst verweerder daarbij naar de Slotverklaring van 2 november 2006, waarin is afgesproken dat Nederland een oplossing zal bieden voor de schuldenproblematiek om een gezonde financiële startpositie van Curaçao (en Sint Maarten) te bewerkstelligen. Daarbij is volgens verweerder voorts besloten dat maatregelen moesten worden genomen die een vergelijkbare situatie in de toekomst moeten voorkomen. Een nieuwe schuldopbouw moest worden verhinderd door gezamenlijke afspraken over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht. De consensus-Rijkswet vormt volgens verweerder onder verwijzing naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R1888), nr. 3, blz. 2) de uitwerking van deze bij de start van de staatkundige hervorming gemaakte afspraken en uitgangspunten.

Verweerder wijst op de structuur van artikel 33 van de Rijkswet, die inhoudt dat de beoordeling van de vraag of één van de landen of beide één of meer verplichtingen op grond van de Rijkswet blijvend niet meer behoeft na te komen, ruimer is dan de toets of de begroting drie jaar aan de eisen van artikel 15 van de Rijkswet heeft voldaan. Daarenboven heeft de evaluatiecommissie geconstateerd dat ter zake van de begroting 2012 de rijksministerraad aan Curaçao een aanwijzing heeft gegeven en dat reeds daarom moet worden geconstateerd dat de begroting niet drie jaar aan de eisen van artikel 15 van de Rijkswet heeft voldaan.

Verweerder wijst vervolgens op het tiende lid van artikel 33 van de Rijkswet, dat een opsomming geeft van aspecten die in ieder geval aan de orde dienen te komen in het evaluatierapport. Hieruit blijkt volgens verweerder al dat ook andere aspecten aan de orde kunnen komen in de evaluatie.

Ingevolge artikel 33, tiende lid, onder a, van de Rijkswet is geregeld dat de evaluatiecommissie een oordeel dient te geven of structureel aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet wordt voldaan en, als dat het geval is, of het te nemen besluit kan inhouden dat de verplichtingen op grond van de Rijkswet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen door het desbetreffende land. Onderdeel c bepaalt vervolgens dat een oordeel wordt gegeven of de toepassing van de normen van artikel 15 van de Rijkswet zodanig is, dat het gerechtvaardigd is dat één of meer wettelijke verplichtingen blijvend niet meer behoeft te worden nagekomen en om welke verplichtingen het dan gaat.

Uit de opzet van artikel 33 van de Rijkswet (alsmede uit de toelichtingen dienaangaande) kan volgens verweerder dan ook worden afgeleid dat de besluitvorming over gehele of gedeeltelijke beëindiging van het toezicht niet uitsluitend gebeurt aan de hand van de beoordeling of de begroting structureel voldoet aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet, maar een bredere beoordeling inhoudt, ook al nemen de begrotingsnormen van artikel 15 van de Rijkswet daarin een centrale plaats in.

3.2. Zelfstandig voldoen

Tegen de achtergrond van het vorenstaande plaatst verweerder het toezicht en de beslissing over gehele of gedeeltelijke beëindiging van een of meer verplichtingen in het licht van de doelstelling van de wet: «Het overbodig maken van het toezicht impliceert dat (de inrichting van) de instituties en de bestuurlijke werkwijze van Curaçao en Sint Maarten op termijn zodanig zijn dat zij zelfstandig – zonder toezicht – aan de in de Rijkswet gestelde normen voldoen. Eerst dan, indien een evaluatie als bedoeld in artikel 33 van de Rijkswet tot die conclusie leidt, is het toezicht overbodig geworden en kan beëindiging daarvan aan de orde zijn.». Verweerder verwijst daartoe ook naar de memorie de toelichting bij artikel 33 van de Rijkswet (Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, blz. 18: «Ook beziet de evaluatiecommissie bij haar beoordeling in hoeverre er door de landen zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan»)). Het zelfstandig voldoen aan de norm ligt volgens verweerder dan ook besloten in de opzet van artikel 33 van de Rijkswet.

3.3. Financieel beheer

Volgens verweerder dient bij de beoordeling van de vraag of verplichtingen geheel of gedeeltelijk kunnen worden beëindigd, – tegen de achtergrond van de ontstaansgeschiedenis van de Rijkswet en de hiervoor bepleite brede aanpak – ook (de kwaliteit van) het financieel beheer te worden bezien. Onder financieel beheer wordt volgens verweerder blijkens de memorie van toelichting bedoeld het geheel van comptabiliteit, begrotingsinfrastructuur en administratieve organisatie, kortom het gehele proces van begrotingsvoorbereiding, – uitvoering en – verantwoording.

In het kader van de schuldsanering zijn implementatieplannen voor een beter financieel beheer opgesteld. Artikel 19 van de Rijkswet strekt ertoe dat die plannen daadwerkelijk worden geïmplementeerd en toegepast. Uit het stelsel van de Rijkswet volgt volgens het verweerschrift dat het gehele proces van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording moet voldoen aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet. Het verweerschrift wijst daartoe op zowel de Slotverklaring 2006 als op de latere praktijk en de werkwijze van het Cft). Daarbij is in onderling overleg door Curaçao en het Cft aangesloten bij de door onder andere de Wereldbank, het IMF en de Europese Unie ontwikkelde PEFA-systematiek (Public Expenditure and Financial Accountability). Ook wijst verweerder erop, dat ingevolge artikel 33, elfde lid, van de Rijkswet de toezichts-

praktijk mede in beschouwing moet worden genomen om te bepalen of structureel aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet wordt voldaan.

4. Overwegingen

4.1. Algemeen

In de rechtsorde van het Koninkrijk worden de landsaangelegenheden, waaronder de overheidsfinanciën, door de landen zelfstandig behartigd. Tot de grondbeginselen van de rechtsorde van het Koninkrijk behoort dan ook dat maatregelen van hoger toezicht met betrekking tot landsaangelegenheden steeds gericht dienen te zijn op zo spoedig mogelijk herstel van de normale toestand (vergelijk de officiële toelichting bij artikel 43 van het Statuut van het Koninkrijk). Het opstellen en uitvoeren van de begrotingen voor het land Curaçao zijn dan ook – binnen de kaders van de in de Rijkswet gegeven voorschriften – aangelegenheden van het land Curaçao (Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, blz. 3). Het doel van de Rijkswet is, zoals dat uit de considerans van die wet naar voren komt, dat op de voet van samenwerking tussen gelijkwaardige partners financieel toezicht wordt ingesteld dat erop gericht is dat die landen structureel voldoen aan de in de wet opgenomen begrotingsnormen [...] zodat het toezicht op termijn overbodig wordt. Achtergrond van de invoering van een correctiemechanisme in de Rijkswet is dat Nederland een oplossing heeft geboden voor de schuldenproblematiek door de verplichting op zich te nemen om in het kader van de staatkundige hervorming van 2010 een belangrijk deel van deze schulden over te nemen. In het kader van het creëren en continueren van een gezonde financiële huishouding, is ook afgesproken dat gezamenlijk afspraken moeten worden gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw (Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, blz. 3). De op consensus, als bedoeld in artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk, gebaseerde Rijkswet strekt hiertoe.

Omdat met de Rijkswet inbreuk wordt gemaakt op de begrotingsautonomie van Curaçao, is in de Rijkswet uitdrukkelijk het uitgangspunt dat het toezicht tijdelijk van aard is. Artikel 33 van de Rijkswet voorziet in een besluitvormingsmechanisme waarbij op basis van een evaluatie wordt beslist of een of meer van de verplichtingen op grond van de Rijkswet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen. Hiermee wordt ook tot uitdrukking gebracht dat de toepassing van de Rijkswet erop dient te zijn gericht dat het toezicht overbodig wordt.

De Rijkswet voorziet in een stelsel van toezicht op de naleving van de in de Rijkswet neergelegde randvoorwaarden die gelden voor het opstellen en uitvoeren van begrotingen. De centrale normstelling is neergelegd in artikel 15 van de Rijkswet. Het Cft heeft ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Rijkswet onder andere als taak het houden van toezicht op de toepassing door de landen van deze normen bij de uitvoering en verantwoording van de begroting, het houden van toezicht op de voortgang van de implementatie van de verbetering van het financieel beheer en het rapporteren aan en adviseren van onder andere de raad van ministers van het Koninkrijk. Het Cft beoordeelt uitsluitend op begrotingstechnische aspecten en begeeft zich niet in een beleidsmatige beoordeling van de begroting (Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, blz. 3). De raad van ministers van het Koninkrijk is uiteindelijk de instantie die op grond van de Rijkswet bindende aanwijzingen kan geven.

4.2. Artikel 33 van de Rijkswet

Artikel 33 van de Rijkswet voorziet in evaluatie van het toezicht na vijf jaar en, bij een vervolg, vervolgens elke drie jaar. Doel hiervan is een besluit te nemen of één of meer verplichtingen op grond van de Rijkswet blijvend niet meer behoeft te worden nagekomen door het desbetreffende land. Daartoe wordt een evaluatiecommissie ingesteld die in drie maanden een rapport opstelt. De rijksministerraad neemt vervolgens op basis van het evaluatierapport een besluit of een of meer verplichtingen op grond van de Rijkswet blijvend niet meer behoeft te worden nagekomen. Bij het nemen van een besluit over de beëindiging van één of meer van de verplichtingen kan slechts gemotiveerd, op gronden ontleend aan de begrotingsnormen in artikel 15 van de Rijkswet, worden afgeweken van het advies van de evaluatiecommissie (artikel 33, zesde lid, Rijkswet).

Artikel 33, tiende lid, Rijkswet bevat een opsomming van elementen die het advies van de evaluatiecommissie in ieder geval dient te bevatten:

a. een oordeel over de vraag of het desbetreffende land structureel voldoet aan de normen, genoemd in artikel 15, en of alsdan het te nemen besluit, bedoeld in het eerste onderscheidenlijk het tweede lid, kan inhouden dat de verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen door het desbetreffende land;

b. een oordeel of er sprake is van niet aan het desbetreffende land te wijten omstandigheden, waaronder die genoemd in artikel 25, die het voldoen aan de normen in de weg hebben gestaan;

c. een oordeel of de toepassing van de normen, genoemd in artikel 15, zodanig is dat het gerechtvaardigd is dat een of meerdere verplichtingen op grond van deze wet blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen en welke verplichtingen het in dat geval kan betreffen;

d. een aanbeveling over het tijdstip van de volgende evaluatie;

e. indien de evaluatiecommissie van oordeel is dat voortzetting van deze wet, geheel of gedeeltelijk, nodig is, aanbevelingen aan het desbetreffende land over maatregelen die bevorderen dat het aan de normen kan voldoen;

f. zo nodig, met het oog op een optimale uitvoering van deze wet, aanbevelingen aan de landen met betrekking tot het krachtens deze wet uit te oefenen toezicht.

Uit artikel 33, zesde lid, Rijkswet vloeit voort dat het evaluatierapport van de evaluatiecommissie in beginsel leidend is voor het door de rijksministerraad te nemen besluit. Naar Ons oordeel blijkt uit de aanhef van artikel 33, tiende lid, van de Rijkswet, dat de opsomming van elementen waaruit het advies van de evaluatiecommissie dient te bestaan, niet limitatief is. De opsomming betreft immers slechts de elementen die «in ieder geval» in het advies dienen te zijn opgenomen.

Uit artikel 33, tiende lid, onder a, van de Rijkswet blijkt dat de evaluatiecommissie allereerst moet beoordelen of het desbetreffende land structureel voldoet aan de begrotingsnormen van artikel 15 van de Rijkswet. Uit artikel 33, elfde lid, eerste volzin, van de Rijkswet blijkt dat een land structureel voldoet aan die normen, indien het ten minste de laatste drie achtereenvolgende jaren geheel heeft voldaan aan deze normen en deze normen in zijn regelgeving heeft verankerd. Bij dit oordeel betrekt de evaluatiecommissie volgens artikel 33, elfde lid, tweede volzin, van de Rijkswet mede de door het Cft gedurende de evaluatieperiode uitgebrachte adviezen en rapportages en de eventuele, op grond van de Rijkswet gegeven aanwijzingen. Naar Ons oordeel blijkt hieruit reeds dat het oordeel van de evaluatiecommissie, dat in beginsel leidend is voor het besluit van de rijksministerraad, of structureel wordt voldaan aan de begrotingsnormen van artikel 15 van de Rijkswet, moet worden geplaatst in het licht van het doel van de wet en van het daarop gebaseerde financiële toezicht. Artikel 15, tweede lid, aanhef en onder c,

van de Rijkswet schrijft in het bijzonder voor dat bij de beoordeling van de begroting wordt betrokken dat de begroting zodanig is ingericht dat zij voldoet aan de criteria van ordelijkheid en controleerbaarheid.

Daarenboven blijkt uit artikel 33, tiende lid, onder a, van de Rijkswet, dat pas wanneer is vastgesteld dat structureel aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet wordt voldaan, een oordeel van de evaluatiecommissie kan inhouden dat het desbetreffende land één of meer verplichtingen op grond van de Rijkswet blijvend niet meer behoeft na te komen. Dit impliceert dat het enkele feit dat de begrotingen structureel voldoen aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet, niet zonder meer bepalend is, maar dat andere overwegingen in de beoordeling een rol kunnen spelen. Dit blijkt naar Ons oordeel ook uit artikel 33, tiende lid, onder c, van de Rijkswet, waarin de evaluatiecommissie wordt opgedragen een oordeel te geven of de toepassing van de begrotingsnormen van artikel 15 van de Rijkswet zodanig is, dat het gerechtvaardigd is dat het desbetreffende land één of meer verplichtingen op grond van de Rijkswet blijvend niet meer behoeft na te komen.

Naar Ons oordeel volgt uit het vorenstaande dat de beoordeling door de evaluatiecommissie of een besluit van de rijksministerraad, kan inhouden dat het één of meer verplichtingen op grond van de wet blijvend kan worden beëindigd, méér omvat dan de enkele constatering dat drie achtereenvolgende jaren aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet is voldaan.

4.3. Zelfstandig voldoen

Appellant betoogt dat de door verweerder gehanteerde maatstaf, dat Curaçao «zelfstandig» moet hebben voldaan aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet, grondslag mist in de Rijkswet en daarom ten onrechte als criterium wordt gehanteerd.

Uit de considerans van de Rijkswet komt naar voren dat het financieel toezicht erop is gericht dat de landen structureel voldoen aan de in de wet opgenomen begrotingsnormen zodat het toezicht op termijn overbodig wordt. Tegen deze achtergrond begrijpen Wij de memorie van toelichting aldus, dat de evaluatiecommissie bij haar beoordeling beziet in hoeverre door de landen zelfstandig aan de normen van artikel 15 is voldaan ((Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, blz. 18).

Zoals Wij hiervoor in punt 4.2 hebben overwogen, omvat de beoordeling door de evaluatiecommissie of een besluit van de rijksministerraad kan inhouden dat een of meer verplichtingen op grond van de wet blijvend kan worden beëindigd, méér dan de enkele constatering dat drie achtereenvolgende jaren aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet is voldaan. Tegen deze achtergrond zijn Wij van oordeel dat de evaluatiecommissie en verweerder er terecht van uit zijn gegaan dat artikel 33 van de Rijkswet voldoende grondslag biedt voor het stellen van de eis, dat «zelfstandig» aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet wordt voldaan, omdat het toezicht pas overbodig kan zijn indien (de inrichting van) de instituties en de bestuurlijke werkwijze van Curaçao zodanig is dat zelfstandig – zonder toezicht – aan de in de Rijkswet gestelde normen wordt voldaan.

4.4. Financieel beheer

a) Uit hetgeen door partijen naar voren is gebracht, leiden Wij af, dat zowel appellant als verweerder het belang van een goed financieel beheer onderkennen. Ook bestaat tussen partijen overeenstemming dat het financieel beheer op Curaçao nog verbetering behoeft. Partijen houdt echter verdeeld in hoeverre het financieel beheer een zelfstandige toetsingsgrond inhoudt voor de beoordeling of één of meer verplichtingen op grond van de wet blijvend kan worden beëindigd. Voorts wordt

aangevoerd dat er sprake is van onvoldoende eenduidigheid van het normenkader met betrekking tot het financieel beheer.

Zoals Wij hiervoor in punt 4.2 hebben overwogen, omvat de beoordeling door de evaluatiecommissie of een besluit van de rijksministerraad kan inhouden dat het een of meer verplichtingen op grond van de wet blijvend kan worden beëindigd, méér dan de enkele constatering dat drie achtereenvolgende jaren aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet is voldaan. Voorts blijkt uit artikel 33, elfde lid, tweede volzin, van de Rijkswet dat de door het Cft gedurende de evaluatieperiode uitgebrachte adviezen en rapportages en de eventuele, op grond van de Rijkswet gegeven aanwijzingen worden betrokken bij de beoordeling of structureel aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet wordt voldaan. Uit artikel 4, eerste lid, onder d, van de Rijkswet volgt dat het toezicht op de voortgang van de implementatie van de verbetering van het financieel beheer mede tot de taken van het Cft behoort. Tegen deze achtergrond zijn Wij van oordeel dat de evaluatiecommissie en verweerder er terecht van uit zijn gegaan dat aan het financieel beheer betekenis toekomt bij de beoordeling in het kader van artikel 33 van de Rijkswet.

b) De evaluatiecommissie heeft opgemerkt dat zij bij het uitvoeren van de evaluatie op een aantal punten heeft gemeend dat de Rijkswet niet eenduidig is (aanbeveling 2). Zo wijst zij op de criteria op grond waarvan geoordeeld kan worden dat de verplichtingen ingevolge de Rijkswet (deels) kunnen worden beëindigd. Dit blijkt ook uit de uiteenzetting in het evaluatierapport in de paragraaf «kader», waarin de evaluatiecommissie het door haar gehanteerde toetsingskader uiteenzet, en waarin ook aandacht wordt besteed aan de rol die het financieel beheer speelt bij haar oordeel.

Uit de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Rijkswet zijn ten behoeve van de verbetering van het financieel beheer door de eilandgebieden en Nederland samen implementatieplannen opgesteld. Tijdens de zitting is naar voren gekomen dat tussen Curaçao en het Cft in de toezichtpraktijk werkafspraken zijn gemaakt, die nadien regelmatig zijn en worden aangepast. Daarbij is aangesloten bij de door onder andere de Wereldbank, het IMF en de Europese Unie ontwikkelde PEFA-systematiek (Public Expenditure and Financial Accountability). Uit het evaluatierapport blijkt dat Curaçao ten aanzien van het financiële beheer op vele gebieden vooruitgang heeft geboekt. Deze aanpak, waarbij Curaçao en het Cft gezamenlijk de implementatieplannen voor verbetering van het financieel beheer nader invullen, past naar Ons oordeel bij het karakter van de Rijkswet als consensuswetgeving, een en ander met inachtneming van het uitgangspunt dat dit toezicht erop gericht dient te zijn dat het zo spoedig mogelijk wordt beëindigd. De verwijzing naar deze praktijk en meer in het bijzonder de door het Cft uitgebrachte adviezen en rapportages, in artikel 33, elfde lid, tweede volzin, van de Rijkswet, maakt deze praktijk ook relevant voor de beoordeling in het kader van artikel 33 door de evaluatiecommissie van de vraag of een of meer van de verplichtingen op grond van de Rijkswet blijvend kan worden beëindigd.

4.5. Oordeel

De feiten zoals die door de evaluatiecommissie zijn vastgesteld, zijn door partijen niet betwist. Ter zitting is door beide partijen onderkend dat Curaçao in de onderzochte periode nog niet drie achtereenvolgende jaren heeft voldaan aan de begrotingsnormen van artikel 15 van de Rijkswet, alleen al omdat over het jaar 2012 een aanwijzing is gegeven door de rijksministerraad, en dat deze constatering op zichzelf reeds voldoende is om het bestreden besluit te kunnen dragen.

Gelet op het vorenstaande zijn Wij van oordeel dat het bestreden besluit in stand dient te blijven.

5. Verzoek nieuwe evaluatie

5.1. Appellant

Appellant brengt nog naar voren dat bij de voorbereiding van het bestreden koninklijk besluit door Curaçao is aangegeven, dat Curaçao, bij gelijkblijvend functioneren, na afsluiting van de begrotingscyclus 2015 in aanmerking komt voor beëindiging van het toezicht, omdat het land dan over de jaren 2013, 2014 en 2015 geacht kan worden drie jaar, dus structureel aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet te voldoen. Appellant constateert dat de rijksministerraad het besluit van de evaluatiecommissie zonder meer heeft overgenomen en het bij brief van 1 oktober 2015 aan de rijksministerraad gedane verzoek om het tijdstip van herevaluatie vast te stellen op zo kort mogelijke termijn na afsluiting van de begrotingscyclus 2015 kennelijk heeft afgewezen. Appellant is van oordeel dat alsnog een besluit moet worden genomen om op zo kort mogelijke termijn na afsluiting van de begrotingscyclus voor het jaar 2015 een evaluatieproces in gang te zetten over de jaren 2013, 2014 en 2015.

5.2. Verweerder

Verweerder merkt op dat de evaluatiecommissie in het evaluatierapport niet tot de aanbeveling komt om zonder meer een navolgende evaluatie eerder dan (de reguliere) drie jaar te houden, maar aangeeft dat als de positieve ontwikkeling van Curaçao zich voortzet, te zijner tijd ingevolge artikel 33, vierde lid, van de Rijkswet kan leiden tot een gemotiveerd verzoek van Curaçao aan de rijksministerraad om een volgende evaluatie eerder dan in 2018 te houden.

Voorts merkt verweerder op dat de evaluatiecommissie vooralsnog geen aanleiding zag om eerder dan na drie jaar tot een nieuwe evaluatie te komen. De rijksministerraad kan slechts gemotiveerd, op gronden ontleend aan de normen van artikel 15 van de Rijkswet afwijken van een advies van de evaluatiecommissie. Daartoe zag de rijksministerraad geen aanleiding, aldus verweerder. Daarbij merkt verweerder nog op ten aanzien van het verzoek tot een nieuwe evaluatie op zo kort mogelijke termijn na afronding van de begrotingscyclus over het jaar 2015, dat het bestreden koninklijk besluit is genomen op 8 oktober 2015, op welk tijdstip de begrotingscyclus nog niet was afgerond. Op het verzoek is volgens verweerder dan ook nog niet beslist. Ter zitting heeft verweerder aangegeven dat na de afronding van onderhavige procedure onverwijld op het gedane verzoek zal worden beslist.

5.3. Overweging

Wij constateren dat door verweerder vooralsnog niet op de voet van artikel 33, vierde lid, van de Rijkswet is beslist op het verzoek van Curaçao om de volgende evaluatie vervroegd plaats te laten vinden. Door verweerder is aangegeven dat na afronding van onderhavige procedure onverwijld een beslissing zal worden genomen. Appellant heeft geen bezwaren geuit tegen deze door verweerder voorgestane werkwijze.

6. Conclusie

Op grond van het voorgaande komen Wij tot de conclusie dat het beroep dient te worden verworpen.

7. Beslissing

Gelet op artikel 33, eerste en zesde lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Enig artikel

1. het koninklijk besluit van 8 oktober 2015, houdende de toepassing van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten vanaf 10 oktober 2015 (Stcrt. 38426) te handhaven;

2. te bepalen dat dit besluit in werking treedt op de dag na die waarop het overeenkomstig artikel 26, eerste lid, van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten ter kennis is gebracht van de regering en de Staten van Curaçao.

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belast met de uitvoering van dit besluit dat in het Staatsblad en in het Publicatieblad van Curaçao zal worden geplaatst.

Wassenaar, 12 mei 2016

Willem-Alexander

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

Uitgegeven de *zesentwintigste* mei 2016

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2016-194
ISSN 0920 - 2064
’s-Gravenhage 2016